

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR LITORAL
SANDRA REGINA ZAGONEL

**DIREITO ÀS CIDADES, NA PERSPECTIVA DO DIREITO À HABITAÇÃO COMO
CONDIÇÃO IMPRESCINDÍVEL PARA CIDADANIA**

MATINHOS
2016

SANDRA REGINA ZAGONEL

**DIREITO ÀS CIDADES, NA PERSPECTIVA DO DIREITO À HABITAÇÃO COMO
CONDIÇÃO IMPRESCINDÍVEL PARA CIDADANIA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Especialização em Questão Social na
Perspectiva Interdisciplinar, Setor Litoral,
Universidade Federal do Paraná, como requisito
para obtenção do título de especialista.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Helena M. Kashiwagi

MATINHOS

2016

SUMÁRIO

RESUMO.....	4
1. INTRODUÇÃO.....	5
2. AS CIDADES E O FENÔMENO DA FAVELIZAÇÃO.....	6
3. SÍNTESE HISTÓRICA DOS INVESTIMENTOS NA QUESTÃO DA HABITAÇÃO.....	9
4. LEGISLAÇÕES REFERENTES AO DIREITO ÀS CIDADES NA ATUALIDADE	10
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	18
6. REFERÊNCIAS.....	20
7.CONCEITO.....	23

DIREITO ÀS CIDADES, NA PERSPECTIVA DO DIREITO À HABITAÇÃO COMO CONDIÇÃO IMPRESCINDÍVEL PARA CIDADANIA

Sandra Regina Zagonel¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o direito à cidade na perspectiva do direito habitacional, abordando a questão do déficit habitacional, uma das expressões da questão social muito presente nas grandes cidades. O problema do déficit habitacional tem conduzido diversas pessoas a morarem em favelas, desencadeando as ocupações irregulares. Nessas favelas a desigualdade social é visível nas condições subumanas das habitações, na falta de saneamento, na precariedade de oferta dos serviços públicos. Essas ocupações irregulares, em geral, são áreas localizadas em vales, próximas de córregos e rios e morros, dificultando a regularização fundiária. Nesses locais observa-se a degradação ambiental, a poluição dos rios e a proliferação de doenças por veiculação hídrica. A ilegalidade da moradia faz com que o indivíduo não possua um endereço, dificultando o acesso a programas assistenciais e até mesmo educacionais. As políticas públicas habitacionais visam assegurar os direitos do cidadão promovendo ações de ordem social, econômica e ambiental.

Palavras chaves: Direito às Cidades. Déficit habitacional. Cidadania.

ABSTRACT

This article aims to analyse the right to the city in the perspective of housing rights, addressing the issue of the housing deficit - one of the most present expressions of the social question in large cities. The problem of housing shortage has led many people to dwell in slums, triggering irregular occupations. In these slums, social inequality is evident in the subhuman conditions of housing, in the lack of sanitation and in the precarious supply of public services. These irregular occupations, in general, are areas located in valleys, near streams, rivers, and hills which makes it difficult to do the land regularization. In this places, there are signs of environment degradation, polluted rivers and the spread of waterborne diseases. The fact that the houses are in an illegal situation deprives the people who live there from having an address. Not having an address makes it harder to get access to health care and education programs. Housing policies are designed to ensure citizens rights by promoting actions of social, economical and environmental sphere.

Keywords: Right to the cities. Housing déficit. Citizenship.

¹ Bacharel em Serviço Social (UNIBRASIL). Assistente Social na Companhia de Habitação Popular de Curitiba. Artigo apresentado para avaliação final do Curso de Especialização em Questão Social na Perspectiva Interdisciplinar (UFPR). E-mail: sandra_zagonel@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar o direito à cidade na perspectiva do direito habitacional, abordando a questão do déficit habitacional, uma das expressões da questão social muito presente nas grandes cidades. O déficit habitacional é um tema complexo, pois abrange também a estrutura física da cidade, a economia, a gestão da cidade e os direitos e deveres dos cidadãos, e, a própria população que é protagonista dessa trama urbana que é o cotidiano de uma cidade.

A gestão de uma cidade deveria, em teoria, proporcionar aos seus habitantes o bem estar, acesso à moradia digna, infraestrutura, equipamentos públicos, programas de saúde, educação pública de qualidade e áreas de lazer. Dessa forma, a população estaria fazendo valer o direito a cidadania plena, a qual está assegurada no capítulo dos Direitos Sociais, no art. 6º da Constituição Federal de 1988, onde se estabelece: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Para o aprofundamento desta temática “déficit habitacional” será apresentado, em forma de pesquisa bibliográfica, um panorama dessa expressão da questão social, considerada uma das principais dificuldades dentro de uma cidade, bem como, suas consequências: a proliferação de favelas² em áreas de preservação ambiental, a degradação do meio ambiente, a exclusão dos serviços públicos de infraestrutura, saúde e educação, o aumento da criminalidade, entre outras consequências sociais e ambientais.

A metodologia para o desenvolvimento dessa pesquisa bibliográfica implicou na revisão de literatura utilizando-se como aportes teóricos a Política Pública Habitacional associada aos Direitos Humanos do Cidadão. Buscou-se com esse aprofundamento teórico fomentar a discussão e reflexão a respeito dos direitos às cidades, os quais estão previstos na atual legislação urbana, a Lei federal 10.257 de 2001, denominada de Estatuto das Cidades. Essa pesquisa se desenvolve a partir

² Favela é o termo usado para designar um fenômeno urbano definido pelas Nações Unidas por meio da UM-HABITAT, como áreas que abrigam habitações precárias, desprovidas de regularização e serviços públicos (água tratada, esgoto, escolas, posto de saúde, entre outros). PERCÍLIA, Eliene. "Favela"; *Brasil Escola*. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/favela.htm>>. Acesso em 05 março de 2016.

de três aspectos do urbano: As cidades e o fenômeno da favelização; Síntese histórica dos investimentos na questão da habitação; e, Legislações referentes ao direito às cidades na atualidade.

2. AS CIDADES E O FENÔMENO DA FAVELIZAÇÃO

As cidades são constituídas por vários aspectos políticos, econômicos, territoriais³, culturais, físicos e estruturais, nos quais o cidadão faz parte da engrenagem que move todo esse sistema. Nessa engrenagem urbana o cidadão além de fazer parte dela, é representado por ela, e, muitas vezes é também excluído dela por questões sociais as quais levam o cidadão a viver na pobreza. Com isso famílias inteiras são empurradas para as periferias dos grandes centros e obrigadas a viverem sem qualquer direito à cidade. Segundo Barbosa (2012) a população das favelas sofre “por ocupar áreas impróprias e pela fragilidade dos barracos, esses são frequentemente atingidos em caso de deslizamento de terra, terremotos, tempestades, incêndios, enchentes, entre outros”.

Portanto, essas pessoas são esquecidas nas chamadas favelas que apresentam problemas estruturais e sociais pela aglomeração humana, vivem em péssimas condições de habitação, lugares insalubres, com pouca ou nenhuma infraestrutura, sem acesso fácil a saúde e educação e alto índice de violência. Nestas condições são partes de uma cidade que não compactua com sua população como deveria. Nesse sentido Davis (2006) esclarece que:

A segregação urbana não é um status quo inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do “progresso”, do “embelezamento” e até da “justiça social para os pobres”, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média. (DAVIS, 2006 p. 105).

³ Território - Primeiro é necessário distinguir território e espaço (geográfico); eles não são sinônimos (...) território é uma construção histórica e, portanto, social, a partir das relações de poder (concreto e simbólico) que envolvem, concomitantemente, sociedade e espaço geográfico (que também é sempre, de alguma forma, natureza); o território possui tanto uma dimensão mais subjetiva, que se propõe denominar, aqui, de consciência, apropriação ou mesmo, em alguns casos, identidade territorial, e uma dimensão mais objetiva, que pode-se denominar de dominação do espaço, num sentido mais concreto, realizada por instrumentos de ação político-econômica (HAESBAERT; LIMONAD, 2007, p. 42 e 43).

Essa “prática” de elitização das cidades pelos governantes é motivada por interesses econômicos e políticos, os quais acabam privilegiando somente a classe alta, promovendo toda uma estrutura necessária para um progresso central nas cidades, e, deixando a própria sorte milhares de trabalhadores da classe de baixo poder aquisitivo, os quais vivem às “franjas” das cidades. Esses trabalhadores excluídos vivem sem acesso aos serviços básicos, provocando o aumento das desigualdades sociais. Homens, mulheres e crianças ficam às margens da sociedade sem qualquer apoio político para o enfrentamento dessa problemática urbana que são as favelas.

Esse fenômeno de favelização vem ocorrendo há muito tempo e são vários os motivos, mas podemos ressaltar o aumento das aglomerações nos centros urbanos provocados pelo processo de mecanização do campo na década de 1980, o qual desencadeou o êxodo rural. Muitos trabalhadores migraram do campo para as cidades na busca de oportunidades de emprego, mas sem grandes expectativas e sem condições econômicas para retornar às suas cidades de origem, passaram a viver nas periferias das cidades.

Segundo Pinto (2012) o advento da Revolução Industrial, somada à centralização da administração do Estado, deu impulso à expansão urbana do território, implicando na criação de políticas públicas urbanas para sanar os problemas de saneamento, transporte público. Nessa forma de gestão o Estado evitaria distúrbios sociais decorrentes da vida urbana contemporânea.

Dentro desse contexto, entendemos que a Revolução Industrial trouxe avanços e consequências para as cidades, exigindo mais políticas públicas e leis que regulamentassem essa nova estrutura e aumento populacional, que precisava ser muito bem planejada para oferecer condições mínimas à população de sobrevivência com moradia, educação, saúde, empregos, transporte e acessibilidade, porém havia uma resistência à regulamentação de leis específicas à propriedade. Nesse sentido, Oliveira (2002) nos esclarece:

Havia um temor arcaico e conservador que impedia o ataque direto à injustiça social, considerada em si mesma. Como a imensidão do território Brasileiro e a diversidade das condições sociais impediam um critério objetivo capaz de ser aplicado a todas as situações, havia uma profunda aversão à necessidade inafastável de atribuir aos municípios a execução da política federal de distribuição de riqueza. Os impropriamente chamados conceitos indeterminados constantes nas normas gerais, temia-se, poderiam conduzir a inúmeras reformas sociais, independentes e fora do

contexto aceitável de exceção do direito de propriedade (OLIVEIRA, 2002, s/n).

Nessa perspectiva, enquanto não se havia uma política para o direito a moradia, emergiram muitas lutas lideradas pelos movimentos sociais, sociedade civil e classe trabalhadora para uma vida mais digna da população que vivia em condições desumanas, morando em encostas instáveis, beira de córregos/rios e favelas nas periferias das grandes cidades. Mesmo sendo evidente ao poder público o contraste das aglomerações irregulares e os grandes condomínios e mansões nas áreas nobres das cidades, o direito do cidadão a moradia não era reconhecido por falta de uma política urbana. Foi somente com a aprovação da Constituição Federal de 1988, que a questão urbana foi contemplada, nos artigos 182 e 183, os quais definem as diretrizes da Política Urbana, mas ainda de forma muito genérica e ampla. Após 12 anos aprovaram a Lei federal 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, na qual se regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Nesses artigos são definidas as diretrizes e instrumentos urbanísticos para o desenvolvimento urbano e a regularização fundiária, visando cumprir os direitos do cidadão com justiça social, promover a equidade social e qualidade de vida, além da preservação do meio ambiente. O Estatuto da Cidade também tem como finalidade fazer cumprir a função social da propriedade para o pleno desenvolvimento da cidade, permitindo-se também, dessa maneira, identificar áreas ociosas para fins de regularização fundiária (BRASIL, 2001).

Diante desse dilema da favelização vivido pela população sem teto, dos problemas ambientais e da problemática social, verificou-se que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um pequeno avanço no âmbito da gestão e planejamento, quanto aos investimentos na melhora no transporte coletivo, na questão do meio ambiente (Coleta de lixo), do saneamento básico, tratamento de esgoto, implementação de equipamentos sociais e serviços urbanos, para assegurar ao cidadão o direito à cidade em sua plenitude.

3. SÍNTESE HISTÓRICA DOS INVESTIMENTOS NA QUESTÃO DA HABITAÇÃO

Muitas lutas históricas vêm acontecendo para o enfrentamento da demanda latente por moradias no Brasil, segundo Motta (2014, p. 2), um dos primeiros investimentos do governo foi oferecer “créditos”, para os empresários construírem casas para a população de baixa renda no final do século XIX, destacando que as empresas não tiveram lucros, ou seja, “optaram por construir loteamentos para classe alta enquanto outros edificaram prédios para habitações coletivas”, não atendendo assim a demanda pela habitação da população naquela época.

Motta (2014) explica que outro investimento importante na política habitacional foi a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), tendo um maior número de unidades habitacionais construídas na década de 1940, mas que também não sanou as necessidades habitacionais e de infraestrutura da população que crescia consideravelmente e necessitava de uma moradia.

Em 1964, após o golpe militar Motta salienta que

(...) a FCP foi extinta, sendo criado o Plano Nacional de Habitação, o primeiro grande plano do governo militar. Para além das ações diretamente relacionadas à habitação, o Plano buscava a dinamização da economia, o desenvolvimento do país (geração de empregos, fortalecimento do setor da construção civil etc.) e, sobretudo, controlar as massas, garantindo a estabilidade social. (MOTTA, 2014, p. 4)

O Plano Nacional de Habitação não proporcionou o atendimento comunidade habitacional às camadas mais pobres da população, sendo assim, poucas famílias foram atendidas com casas. Os militares tinham como principal objetivo “controlar as massas”.

De acordo com Motta (2014):

A partir de 1964, as ações públicas voltadas para as vilas e favelas são sufocadas; os movimentos sociais e as associações são reprimidos, lançados na ilegalidade e impedidos de atuar; os favelados, bem como suas ocupações e associações, passam novamente a ser tratados como problema de polícia (MOTTA, 2014, p. 4).

Esse período ditatorial que o Brasil viveu, teve como consequências o aumento das desigualdades sociais e da pobreza, devido as políticas visarem

somente manter o regime militar, com ações pontuais, fragmentadas, autoritárias para manter a ordem, assim a habitação também ficou prejudicada sem grande expressão naquela época, não houveram investimentos sérios e comprometidos com as mazelas da população. Importante ressaltar que, também neste período as lutas da sociedade foram sufocadas, proibidas e suspensas e, só foram retomadas com força total nos anos 1980.

Outro investimento que podemos citar na área da Habitação foi o Banco Nacional da Habitação (BNH), que tinha como objetivo o financiamento da casa própria para a população de baixa renda, proporcionando um expressivo número de unidades habitacionais entregues para população, o qual foi encerrado conforme esclarece o texto de Cassab (2008):

O colapso do BNH e a perda da capacidade de endividamento resultaram, dentre outras coisas, no agravamento do problema do acesso à habitação e no aumento da insatisfação de diversos setores da sociedade. Nesse momento as lutas e as práticas de ocupação de terras urbanas e de prédios se tornaram cada vez mais massivas e organizadas. Foi nesse período que o movimento de bairro se funda e se organiza, pipocando por toda a cidade movimentos em torno da questão da habitação. (CASSAB, 2008, p.2).

Com o fim da ditadura militar os movimentos sociais e sociedade civil começaram a se organizar para reivindicarem o direito à cidade, se organizando com: protestos, abaixo-assinado, reuniões, discussões em conferências, ou seja, a democracia tinha voltado e todos podiam sugerir, opinar, se posicionar e isso foi concretizado com as leis na Constituição Federal de 1988, que ficou conhecida como Constituição Cidadã.

4. LEGISLAÇÕES REFERENTES AO DIREITO ÀS CIDADES NA ATUALIDADE

Foram várias conquistas na política urbana do Brasil com a Constituição Federal em 1988, com a aprovação do Estatuto da Cidade e com a criação do Ministério das Cidades.

A criação do Ministério das Cidades constituiu um fato inovador nas políticas urbanas, na medida em que propõe a superação do recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito para

integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo. A estrutura do MCIDADES constitui hoje um paradigma, não só em território brasileiro, mas como em toda a América Latina. O movimento social formado por profissionais, lideranças sindicais e sociais, ONGs, intelectuais, pesquisadores e professores universitários, foi fundamental para a criação do Ministério das Cidades. Esse movimento alcançou várias conquistas nos últimos 15 anos tais como a inserção inédita da questão urbana na Constituição federal de 1988, a lei federal Estatuto da Cidade de 2001 e a Medida Provisória 2220 também de 2001. (MINISTERIO DAS CIDADES, 2015, s/n).

A criação do Ministério das Cidades em 2003 foi uma conquista resultante da luta de vários setores da sociedade para viabilizar investimentos e recursos para a moradia, saneamento, transporte, além de promover cursos, encontros e palestras para capacitar os atores envolvidos na implementação das políticas urbanas das cidades para um melhor atendimento a população.

No ano da criação do Ministério das Cidades foi organizada uma Conferência dos Municípios, cujos debates resultaram na necessidade de criação do Conselho das Cidades, representado por 71 membros, dos diversos seguimentos da sociedade, com o objetivo de defender e lutar pelos Direitos às cidades.

Em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) foi mais um instrumento que agregou a todo arcabouço de garantias para o acesso ao Direito às cidades.

A PNH de 2004 incluiu como prioridade a concepção de desenvolvimento urbano integrado de assentamentos precários, na garantia do acesso ao saneamento básico, regularização fundiária, à moradia adequada e articulação desta política a outras políticas sociais, atuando na perspectiva do direito à cidade, de forma a tratar conjuntamente questões socioeconômicas, ambientais e urbanísticas. (GOMES, 2009, p.12).

Segundo o Ministério do Planejamento, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) criado em 2007, teve como objetivo acelerar o crescimento da economia brasileira em setores de infraestrutura (portos, rodovias, aeroportos, hidrovias, ferrovias) em áreas como habitação, transporte, recursos hídricos entre outros. Nos seus primeiros quatro anos, o PAC ajudou a dobrar os investimentos públicos brasileiros (de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% em 2010) e ajudou o Brasil a gerar um volume recorde de empregos – 8,2 milhões de postos de trabalho criados no período. (BRASIL, 2014).

Já o Programa Minha Casa Minha Vida, regulamentado pela Lei 11.977 de 07 julho de 2009, está possibilitando às famílias de baixa renda a aquisição de uma casa, oferecendo um expressivo número de unidades habitacionais em todo o país,

levando em conta critérios de prioridade às famílias em situação de vulnerabilidade, idosos, mulheres únicas provedoras, pessoas com deficiências.

Segundo a reportagem da Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba de 10 de agosto de 2011, “a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida em Curitiba é resultado de convênio firmado entre o município e a união, em abril de 2009. O acordo vale para execução de projetos que atendem à população com renda de até seis salários mínimos, com imóveis que tenham valor máximo de R\$ 75 mil.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2011).

O Programa Minha Casa Minha Vida, Faixa I, garante a casa para famílias com renda até R\$ 1.600,00 e atingiu 1 milhão de residências na primeira fase. Na segunda fase, a meta foi estabelecida com 2,75 milhões de moradias. A terceira estava prevista para começar em setembro de 2015, cujo objetivo era entregar mais 5 milhões de unidades habitacionais. (COHAB, [2009?]).

Ainda segundo a Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba, a Companhia de Habitação Popular tem como uma das funções “indicar a demanda e dar apoio à comercialização das unidades. Para isso é utilizado o cadastro de pretendentes a imóveis que a Companhia mantém desde a década de 1980 e que, na prática, funciona como um organizador da demanda.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2011).

Já a Caixa Econômica Federal, a iniciativa privada e a Prefeitura Municipal, segundo o site da Companhia de Habitação Popular de Curitiba, esclarecem que:

A Caixa Econômica aprova os projetos e libera os recursos para as obras; a iniciativa privada apresenta os projetos e executa as obras; a Prefeitura oferece incentivos fiscais (isenção de impostos e taxas municipais) e construtivos (ampliação da área construída e do número de pavimentos), além de agilidade no processo de aprovação dos projetos e liberação do alvará de construção. (COHAB, [2009?]).

Dos vários empreendimentos concluídos encontra-se em Curitiba, por exemplo, no bairro Ganchinho (Empreendimento Novo Bairro I, II, III e IV), no bairro Tatuquara (Empreendimento Cerâmica) e no Bairro Santa Cândida (Empreendimentos Imbua e Aroeira). Esses empreendimentos visavam atender a demanda de famílias com renda até R\$ 1.600,00 e que residiam em assentamentos precários no entorno de Curitiba.

Quanto a escolha e convocação das famílias, a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) utiliza uma metodologia diferenciada em função da faixa de renda:

Inscritos com renda de até três salários são selecionados mediante sorteio que considera critérios estabelecidos em regulamentação nacional local (prioridade às mulheres chefes de famílias, desabrigados de área de risco, pessoas com precariedade habitacional ou que comprometam parte de seu orçamento com aluguel); famílias com renda superior a três salários são chamados conforme a ordem de inscrição na fila da Cohab, com preferência para os mais antigos. A COHAB realiza trabalho de acompanhamento social com as famílias com renda de até três salários atendidas por meio de sorteio. O atendimento começa antes da entrega das unidades e se estende por um período de até seis meses após a liberação das chaves dos imóveis. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2011).

Além do atendimento às famílias a COHAB-CT também faz a articulação entre os diferentes agentes envolvidos, como a Caixa Econômica Federal, a iniciativa privada e as secretarias da Prefeitura. Essa parceria agiliza os processos de aquisição do imóvel, beneficiando a população que será contemplada com unidade habitacional. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2011).

Os investimentos na área da habitação não deram conta de suprir o déficit habitacional⁴ que cresce exponencialmente em Curitiba e no Brasil. Ainda vemos famílias sem perspectivas de acesso a moradia, vivendo em ocupações irregulares. Apesar de todo o planejamento existente nas cidades e leis urbanas, ainda está muito aquém a reforma fundiária de áreas ocupadas irregularmente.

Para Lefebvre (1999) *apud* Motta (2014)

Há uma diferença entre o habitat e o habitar. O primeiro é a “aplicação de um espaço global homogêneo e quantitativo obrigando o 'vivido' a encerrar-se em caixas, gaiolas, ou máquinas de habitar. Ao contrário o habitar está associado ao vivido, ao cotidiano, ao concreto, aos significados e sentimentos atribuídos ao espaço de moradia, para além do utilitarismo do habitat. É essa mesma lógica – que pretende concretizar o espaço abstrato dos mapas, plantas e projetos em detrimento do espaço vivido (LEFEBVRE, 1999, p.81).

Portanto, o habitar terá que ser pensado junto com população que mora em áreas de risco, ocupações irregulares, morros e encostas de rios, para se fazer

⁴ Deficit habitacional é quando há uma quantidade de cidadãos sem moradia adequada numa determinada região. A moradia inadequada é classificada como a moradia que foi construída com materiais não duráveis, a coabitação ou quantidade de pessoas excessiva e pelo fato de uma moradia não ser construída para habitação. CABRAL, G. **Déficit Habitacional**. Alunos online. Lista de discussão. Disponível em: <<http://alunosonline.uol.com.br/geografia/deficit-habitacional.html>>. Acesso em: 10/05/2016.

cumprir os direitos do cidadão de morar em uma casa ou localidade que atenda suas necessidades básicas e acesso aos serviços e equipamentos públicos que deverão ser disponibilizados a população.

Nesse contexto, percebemos que os projetos urbanos, principalmente os projetos de regularização fundiária, são pensados de cima para baixo sem a consulta a população interessada. Os empreendimentos para atender as famílias cujos locais não puderam ser regularizados são, por muitas vezes, construídos em lugares longínquos, que acabam levando o indivíduo a vender (ilegalmente) a unidade habitacional a qual foi contemplado, e, voltando ao lugar de origem onde vivia.

Nesse sentido, Decarli e Ferrareze Filho (2008) no artigo “Plano Diretor Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos” observa-se que a participação da população nas questões urbanas não é democrática. Os autores esclarecem que:

... para que a participação popular seja de fato um processo democrático contínuo e amplo na gestão das cidades, devesse garantir que o cidadão seja ouvido não apenas em situações que favoreçam os agentes legitimados no poder de comando da prefeitura, mas sim nos mais diversos aspectos de atuação local. Com isso, para caução de uma participação eficaz é necessário que a população esteja sempre acompanhando os processos de planejamento dos gestores públicos, fazendo valer-se dos instrumentos de participação dispostos na legislação, únicos capazes de garantir o princípio fundamental da gestão democrática. Por fim, destaca-se a relevância de uma atuação maciça dos meios de comunicação, engajando-se em promover a participação popular no município e fomentar valores democráticos a partir de seus veículos, bem como da inserção de tais ideias no processo básico de educação, com o objetivo de incutir nos embriões da cidadania, desde muito cedo, arraigados valores democráticos. (DECARLI; FERRAREZE FILHO, 2008, p. 9).

Para que isso efetivamente aconteça é importante que as Audiências Públicas sejam realizadas com a participação efetiva da população, levantando-se sugestões da problemática local e da realidade em quem vivem. Tal realidade em geral é esquecida aos olhos do poder público, às vezes, por falta da participação da população em expor suas dificuldades no cotidiano e sugerir propostas para melhorias. Portanto, “é preciso superar as intervenções pontuais, dispersas e isoladas e passar a agir de forma integrada, focando e otimizando os investimentos numa ação conjunta entre os três níveis de governo, a iniciativa privada e a sociedade civil.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015).

O Estatuto da cidade Lei 10.257/2001 visa a partir de seus instrumentos urbanísticos resolver/solucionar as problemáticas existentes nas grandes cidades metrópoles⁵ e municípios: o crescimento urbano desordenado, poluição, exclusão, violência, déficit habitacional, entre outros problemas. O Estatuto da Cidade garante e assegura os direitos do cidadão. O artigo 1º dessa Lei estabelece que:

Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade assegura o direito da propriedade de interesse social, já previsto na Constituição Federal de 1988, pois nota-se que muitos imóveis urbanos não são usados adequadamente, ficando ociosos, abandonados, podendo aplicar-se então ao proprietário o art. 182 da Constituição Federal – Da Política Urbana, que determina o “Parcelamento ou edificações compulsórias”, ou seja, o proprietário poderá perder o imóvel se não usá-lo adequadamente.

Importante observar que com a criação do Estatuto da Cidade, a gestão democrática e participação popular tornaram-se mais transparente, proporcionando de forma mais efetiva a participação da população em debates, audiências e consultas públicas para opinar, participar na elaboração e execução de projetos, programas para o desenvolvimento das cidades. Está previsto no inciso II do artigo 1º do Estatuto da Cidade a gestão democrática por meio de participação e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Cidade também trouxe como lei a obrigatoriedade das cidades com mais de vinte mil habitantes elaborarem seu Plano Diretor, o qual será adequado de acordo com as necessidades de cada Município. Os planos diretores

⁵ Metrópoles é um termo que pode designar a cidade principal ou capital de um determinado país ou província, ou ainda, alguma cidade que, por algum motivo, exerce influência (cultural, social, econômica) sobre as demais cidades da região metropolitana. Pode designar, também, de forma oficial, a cidade principal de um conjunto de cidades que encontram-se unidas geograficamente. (FARIA, C. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/geografia/metropole-e-megalopole>>. Acesso em 10/05/2016).

são obrigatórios para promover um ordenamento urbano e para aumentar a qualidade de vida da população.

Para Saboya (2007) um Plano Diretor de uma cidade é definido como:

Um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos. (SABOYA, 2007, p. 39)

Nesse aspecto, o Plano Diretor de uma cidade é um instrumento que estabelece as diretrizes na economia, na administração, para o uso e ocupação do solo urbano, para que as cidades se orientem por uma ordem urbana planejada evitando o crescimento desordenado. Nesta ferramenta de gestão territorial, observa-se a garantia de uma melhor qualidade de vida para os habitantes.

Com o mesmo pensamento Oliveira (2002) discorre sobre a importância do Plano Diretor:

A cidade é dinâmica. A população por ela migra. A ocupação física muda. Transfere-se de um lugar para outro os interesses econômicos. O comércio busca o comprador; vai onde está o dinheiro. As indústrias procuram benefícios legais para instalação, verificando qual o Município que melhores condições oferece. O administrador tem de ter ideias para organizar as cidades. Nada, no entanto, pode ser feito de forma improvisada. Muitos Municípios se deterioram, porque não há uma diretiva, um vetor, um plano. Daí ser fundamental haver um plano diretor. É ele um instrumento de direção da ocupação do Município. (OLIVEIRA, 2002, p. 129).

Desta maneira, a gestão de uma cidade, se alienada as legislações urbanas, pode levar uma cidade ao colapso generalizado de problemas sociais e estruturais que poderão refletir no aumento da violência e criminalidade, desemprego, crise na saúde, déficit habitacional, educação deficiente entre outros problemas sociais e, também da poluição dos rios, do ar, falta de saneamento básico, construções irregulares. As cidades precisam de gestores comprometidos, que saibam utilizar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade para criar condições para minimizar ou eliminar os fenômenos urbanos negativos que aterrorizam a sociedade.

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 estabelece os “Princípios Fundamentais” da Constituição: Soberania; Cidadania; Dignidade da pessoa humana; Valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e, Pluralismo político. São

direitos fundamentais, nos quais há uma porção significativa da população que não tem acesso a esses direitos. Isso evidencia que na prática o direito a cidadania não é respeitado, deixando uma lacuna entre as leis e a realidade, cuja sociedade luta por fazer valer os direitos do cidadão e o cumprimento das leis existentes.

Segundo Martins (2006) *apud* Buonfiglio (2007, p. 269) no que se refere ao direito à cidade esclarece que

O 'direito à cidade' e à cidadania é concebido como direito fundamental e concerne à participação dos habitantes das cidades na definição legítima do destino que estas devem seguir. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação. abrange ainda o respeito minorias, a pluralidade étnica, sexual e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, etnia, raça, linguagem e crenças. (MARTINS: 2006, p. 134).

O Direito à Cidade ou o direito à cidadania⁶ é um direito fundamental, abrangente, complexo, pois o que está em questão são vidas humanas que têm sonhos, necessidades, desejos, problemas, opiniões diferentes e que habitam o mesmo território, as quais anseiam por melhores condições de sobrevivência e bem-estar tanto físico como mental.

Ainda segundo Martins (2006), citado por Buonfiglio (2007, p. 273), a participação democrática do direito às cidades significa:

... o direito à cidade' propugna a gestão democrática da cidade, entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle social e a participação da sociedade civil, e a função social da cidade e da propriedade, como prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade. É a ideia de uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis (MARTINS, 2007. p.273).

Essa possibilidade de participação dos cidadãos vem sendo construída por meio de movimentos sociais e luta pela democracia, onde foi solidificada na Constituição “Cidadã” de 1988. A partir desse marco legal, viu-se a política urbana

⁶ Cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que se sentido varia no tempo e no espaço. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais. (PINSKY, J. **História da Cidadania**. Revista Espaço Acadêmico, Maringa, Ano 2 n.23, abr. 2003. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/023/23res_pinsky.htm> Acesso em: 10/05/2016.

do país contemplada e a gradativa participação de representantes da população em conferências, debates, feiras, congressos para discutirem com ideias e sugestões os projetos de implementação de propostas urbanas, consolidando-se a participação democrática e participativa da população na gestão das cidades.

Nesta mesma ótica destacamos a participação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, que tem representantes de várias cidades do Brasil. Esse movimento faz parte do Conselho das Cidades e luta para que as cidades sejam mais justas, inclusivas, sustentáveis, com menos carência habitacional. Buscando combater o empobrecimento da população que luta para sobreviver neste sistema capitalista e excludente da atualidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa pesquisa verificamos que as cidades possuem uma dinâmica muito complexa que inevitavelmente geram lacunas, obstáculos, entraves entre os direitos dos cidadãos e o que vem sendo ofertado pelo poder público para minimizar essa problemática na gestão para uma cidade mais inclusiva.

Na legislação urbana existente são assegurados ao cidadão os direitos à moradia, ao saneamento, infraestrutura, transporte, educação, saúde, lazer, acessibilidade entre outros direitos. No entanto, existe um distanciamento entre a teoria e a realidade provocado pelo sistema capitalista excludente e com os interesses econômicos e políticos que acabam ditando as regras às quais a população é submetida.

Verificamos que os planos, os programas e projetos devem estar mais preparados para o enfrentamento das expressões da questão social nas cidades. Neste caso, para fazer valer o direito à terra, as leis e investimentos devem ser aplicados com mais rigor para efetivar ações que promovam habitações mais dignas, educação pública de qualidade, acesso aos serviços públicos de saúde, oportunidades de empregos, lazer, cultura, assistência aos desamparados, zelo ao meio ambiente entre outras políticas das quais oportunizarão os cidadãos para o efetivo direito.

Diante do atual contexto de desigualdades sociais que o Brasil vem enfrentando, do arcabouço de exclusão, da crise política enfrentada pela corrupção,

desvio de verbas associado à falta de políticas públicas abrangentes, observamos um país sendo conduzido para um abismo de problemas generalizados, os quais não serão resolvidos com políticas isoladas, fragmentadas e pontuais. Persistirão a criminalidade e violência que crescem exponencialmente nas nossas cidades.

As cidades representam um ambiente tanto físico como humano, cujos gestores são responsáveis por proporcionar aos habitantes condições necessárias para viver com qualidade de vida e vida digna, com saúde física e mental, e, assegurar os direitos a cidadania plena para todos, inclusive às pessoas com deficiência. Nesse aspecto, tanto a moradia como a acessibilidade urbana são direitos de todo cidadão independente de raça, sexo, idade, religião ou classe social.

Nesse sentido, acreditamos que cabe a União, aos Estados e aos Municípios a responsabilidade em implementar efetivamente as políticas públicas para resolver o problema do deficit habitacional nas cidades, evitar o aumento acelerado das invasões seja em áreas públicas e privadas, de preservação ambiental, bem como, aplicar programas para atender as famílias que vivem em condições subumanas ou que comprometem a metade de seus rendimentos em aluguéis.

O curso de pós-graduação Especialização Questão Social na Perspectiva Interdisciplinar contribuiu para importantes reflexões e entendimentos sobre as expressões da questão social que se apresentam na atual conjuntura do país. Os conhecimentos teóricos apreendidos durante as aulas foram associados aos referenciais teóricos dessa pesquisa bibliográfica, os quais permitiram compreender os porquês da dificuldade em resolver o problema do déficit habitacional no país.

Conclui-se com essa pesquisa, afirmando que existem políticas públicas urbanas muito bem elaboradas, mas percebe-se que faltam gestores comprometidos e preparados para o enfrentamento das várias expressões das questões sociais existentes no país, podendo ser pesquisado em outro momento para um maior aprofundamento, especialmente no que se refere a efetividade das políticas habitacionais.

6. REFERÊNCIAS

BARBOSA, N. História e Geografia. **BLOG**. Lista de discussão. Disponível em: <<http://exercitodosaber.blogspot.com.br/2012/08/geografia-do-brasil-urbanizacao.html>>. Acesso em: 10/05/2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, n. 133, 11 jul. 2001. Seção 1. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br>>. Acesso em: 10/05/2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento divulga 11º Balanço do PAC 2. **Portal Brasil**, Brasília, 11 dezembro 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/12/ministerio-do-planejamento-divulga-11o-balanco-do-pac-2>>. Acesso em: 10/05/2016.

BUONAMICI, S. C. **O poder nas cidades frente à globalização**: As cidades fortificadas aos loteamentos fechados. In: GARCIA, Maria (Coord.). A cidade e seu estatuto. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

BUONFIGLIO, L. V. **Direito à cidade apropriada: utopia dos sem teto ao modelo de gestão do estado**. In: Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2, 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: NPMS, 2007. p.266-284. Disponível em: <http://www.fema.com.br/~direito/debora/sociologia/cidadania_moradores_rua/direito_cidade_utopia.pdf>. Acesso em: 10/05/2016.

CASSAB, C. Morar: **Direito do Trabalhador? Experiências de luta em torno da moradia**. In: Encontro de História Anpuh – Rio, 13, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUH, 2008. p.1-8. Disponível em: <http://encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1210704405_ARQUIVO_ANPUH2008.pdf>. Acesso em: 10/05/2016.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR de Curitiba – COHAB-CT. **Apresentação Programa Minha Casa, Minha Vida em Curitiba**. Curitiba, [2009?] Disponível em: <<http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=245>>.

Acesso em: 10/05/2016.

FARIA, C. **Metrópole e Megalópole**. [200-?]. Disponível em:
<<http://www.infoescola.com/geografia/metropole-e-megalopole>>.
Acesso em: 10/05/2016.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Editora Bomtempo, 2006.

DECARLI N.; FERRAREZE, P. Filho. **Plano Diretor no Estatuto da Cidade**:
Uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos.
Senatus, Brasília, v. 6, n. 1, p. 35-43, maio 2008

GOMES, R. **Políticas setoriais públicas na intervenção urbana do projeto de regularização fundiária da bacia do rio formosa**. 83f. Monografia (Especialização em Gestão de Políticas, Projetos e Programas Sociais) - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2009.
Disponível em: <<http://www.imap.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em: 10/05/2016.

HAESBAERT, R.; LIMONAD, E. **O território em tempos de Globalização**.
Revista eletrônica etc..., espaço, tempo e crítica, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 39-52, ago. 2007. Disponível em:
<http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007_2_4.pdf>. Acesso em: 10/05/2016.

HENRIQUE, P. **O que é plano diretor? Pergunte Direito. Lista de discussão**.
Disponível em: <<http://www.perguntedireito.com.br/467/o-que-e-plano-diretor>>.
Acesso em: 10/05/2016.

LEFEBVRE, H. **A República Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. p.81

MINISTERIO DAS CIDADES. **O ministério**. Brasília, 2015. Disponível em:
<<http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>>.
Acesso em: 10/05/2016.

MOTTA, L. D. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. 2014 - Disponível em:
<http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf>
Acesso em: 10/05/2016

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Minha Casa, Minha Vida em Curitiba é referência para o país. **Agência de notícias da Prefeitura de Curitiba**, Curitiba, 10 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/minha-casa-minha-vida-em-curitiba-e-referencia-para-o-pais/23842>>. Acesso em: 10/05/2016.

OLIVEIRA, R. F. **Comentários ao Estatuto das Cidades**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

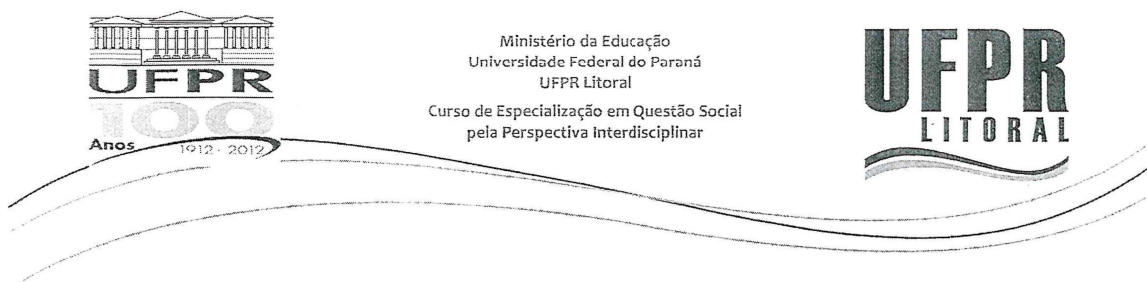
FREITAS de Eduardo. **"Favela"; Brasil Escola**. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/favela.htm>>. Acesso em 05/03/2016.

PINTO, Tales. **Evolução das cidades**. 2012 <http://www.brasilecola.com/historia/evolucao-das-cidades.htm> Acesso em 15/03/2016

SABOYA, R. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 231 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil). Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/235436777_Concepcao_de_um_sistema_de_suporte_a_elaboracao_de_planos_diretores_participativos>. Acesso em: 10/05/2016.

SOUZA, S. I. N. **Direito à Moradia e de Habitação**: Análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

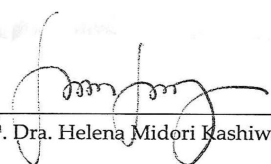
7. CONCEITO

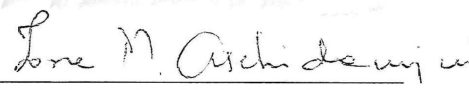


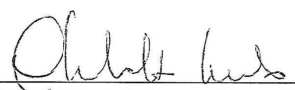
PARECER DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

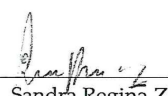
Os membros da Banca Examinadora designada pela Orientadora, Professora Doutora **HELENA MIDORI KASHIWAGI**, realizaram em 11/06/2016 a avaliação do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) do estudante **SANDRA REGINA ZAGONEL**, sob o título "*Direito as Cidades, na Perspectiva do Direito à Habitação Como Condição Imprescindível Para Cidadania*", sendo quesito parcial para obtenção do Título de *Especialista em Questão Social pela Perspectiva Interdisciplinar* pela Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral, tendo recebido conceito "AS".

Matinhos, 11 de junho de 2016.


Profª. Dra. Helena Midori Kashiwagi


Profª. Ma. Ione Maria Aschidamini


Profª. Ma. Charlotte France Rieger Neves
do Couto Melo


Sandra Regina Zagonel
Estudante

Conceitos de aprovação
APL = Aprendizagem Plena
AS = Aprendizagem Suficiente

Conceitos de reprovação
APS = Aprendizagem Parcialmente Suficiente
AI = Aprendizagem Insuficiente

OBSERVAÇÃO:

CASO O(A) ESTUDANTE SEJA ORIENTADO(A) A REFORMULAR SEU TRABALHO, DEVE-SE REGISTRAR NO VERSO OS REQUISITOS APONTADOS PELA BANCA PARA O ACEITE FINAL DO TRABALHO.

